

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 23 päivänä huhtikuuta 2018 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta, asiaan liittyvä tiedonanto sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 20 päivänä kesäkuuta 2018

Oikeusministeri Antti Häkkänen

Lainsäädäntöneuvos Tia Möller

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI UNIONIN OIKEUDEN RIKKOMISESTA ILMOITTAVIEN HENKILÖIDEN SUOJELUSTA

1 Yleistä

Euroopan komissio antoi 23 päivänä huhtikuuta 2018 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (COM(2018) 218 final). Ehdotuksella pyritään parantamaan unionin oikeuden täytäntöönpanon tehokkuutta luomalla unionitasoiset yhdenmukaiset vähimmäisvaatimukset väärinkäytösten ilmoittajien suojelulle. Direktiivillä halutaan varmistaa, että ilmoittaja, joka työnsä yhteydessä havaitsee tai epäilee yleisen edun vastaista toimintaa erikseen määritellyillä EU:n oikeuden aloilla, voi ilmoittaa asiasta turvallisesti. Näin voitaisiin ennaltaehkäistä yleiseen etuun kohdistuvia uhkia ja vakavia haittoja.

Direktiiviä täydentää komission samana päivänä antama tiedonanto (COM(2018) 214 final). Tiedonannossa komissio tuo esille muita sen toteuttamia toimenpiteitä väärinkäytösten ilmoittajien tehokkaan suojelemisen tukemiseksi ja kehottaa lisäksi jäsenvaltioita ryhtymään erilaisiin muihin kuin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin muun muassa väärinkäytösten ilmoittajien suojelua koskevan tietoisuuden lisäämiseen, asiasta ohjeistamiseen työympäristöissä, yritysten ja erityisesti pk-yritysten tukemiseen (taloudellinen, tekninen tai muu käytännön tuki) ja aiheesta kouluttamiseen.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

2.1 Soveltamisala

Direktiivin tavoitteena on kokonaisvaltainen lähestymistapa väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelun parantamiseksi ja siten soveltamisala kattaa useita EU:n politiikka-aloja. Direktiivin soveltamisala on ehdotuksen mukaan rajattu aloille, joilla unionin oikeuden rikkominen voi aiheuttaa vakavaa haittaa yleiselle edulle, joilla on havaittu tarve tehostaa unionin oikeuden täytäntöönpanoa ja joilla väärinkäytösten ilmoittajat ovat työnsä yhteyksien vuoksi asemassa, jossa erityisen todennäköisesti voivat joutua todistamaan rikkomuksia.

Näillä perusteilla direktiivin aineellinen soveltamisala määräytyisi jo hyväksytyjen EU-säädösten mukaisesti seuraavilla aloilla: 1) julkiset hankinnat 2) rahoituspalvelut, rahanpesu ja terrorismin rahoituksen ehkäisy 3) tuoteturvallisuus 4) liikenneturvallisuus 5) ympäristönsuojelu 6) ydinturvallisuus 7) elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuus, eläinten terveys ja hyvinvointi 8) kansanterveys 9) kuluttajansuoja 10) yksityisyyden ja henkilötietojen suoja sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuus 11) kilpailuoikeus 12) EU:n taloudelliset intressit 13) yhteisöveroitus. Ehdotuksen liitteessä 1 luetellaan ne EU-säädökset, joiden alalla direktiiviä sovellettaisiin. Direktiivin aineelliseen soveltamisalaan vaikuttavat ehdotuksen määritelmät unionin oikeuden rikkomisesta, laittomasta toiminnasta ja lain väärinkäytöstä. Direktiiviä sovellettaisiin siten unionin oikeuden vastaisiin tekoihin ja laiminlyönteihin sekä tekoihin ja laiminlyönteihin, jotka eivät muodollisesti vaikuta lainvastaisilta, mutta jotka ovat sovellettavien sääntöjen tavoitteiden ja tarkoitusten vastaisia. (1 artiklan 1 kohta, liite 1, 3 artiklan 1–3 kohdat)

Ehdotuksen henkilöllinen soveltamisala on laaja. Komissio on perustellut tätä unionin oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon varmistamisella. Direktiivin soveltamisala olisi rajattu työn yhteydessä saatuihin tietoihin EU-oikeuden rikkomisista tai väärinkäytöksistä, mutta tämä käsite ymmärrettäisiin direktiivissä laajasti. Direktiivin soveltamisala koskisi sekä julkisella että yksityisellä sektorilla työskenteleviä, jotka työtehtäviensä luonteesta riippumatta ovat voineet työnsä yhteydessä saada tietoa rikkomisista ja jossa ilmoittajat voivat joutua kärsimään vasta-toimista, jos he ilmoittavat rikkomisista. Direktiivi kattaisi nykyiset ja aikaisemmat työntekijät sekä työnhakijat, itsenäiset ammatinharjoittajat, osakkeenomistajat ja yrityksen hallintoeli-meen, mukaan lukien muut kuin liikkeenjohtoon kuuluvat henkilöt, vapaaehtoistyöntekijät ja palkattomat harjoittelijat sekä henkilöt, jotka työskentelevät toimeksisaajien, alihankkijoiden ja tavarantoimittajien valvonnassa ja niiden johdolla. Direktiivin mukaisena ilmoittavana hen-kilönä voisi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. (2 artikla, 3 artiklan 5, 9–10 kohta)

Ehdotettu direktiivi ei vaikuttaisi EU:ssa jo hyväksytyjen sektorilainsäädännössä olevien il-moittamista koskevien säännösten soveltamiseen. Direktiivi täydentäisi sektorilainsäädäntöä siltä osin kuin siinä ei ole ilmoittajien suojelusta säännöksiä. Nämä EU-säädökset on lueteltu ehdotuksen liitteessä 1. (1 artiklan 2 kohta)

Direktiivin tavoitteen ollessa horisontaalinen ilmoittajien suojelu EU-oikeuden alalla komissio pyrkii varmistamaan, että direktiivin soveltamisala pysyy ajantasaisena. Siten tulevien sää-dösehdotusten yhteydessä komissio tulee arvioimaan tarvetta laajentaa ilmoittajien suojelua kattamaan uusia aloja tai unionin säädöksiä, jotta voitaisiin edistää unionin oikeuden täytän-töönpanoa. (21 artikla)

2.2 Määritelmät

Ehdotus sisältää määritelmät muun muassa unionin oikeuden rikkomisesta, laittomasta toi-minnasta ja lain väärinkäytöstä, ilmoittamisesta, ilmoittavasta henkilöstä, ilmoituksen kohtee-na olevasta henkilöstä, työn yhteydestä sekä vastatoimista ja toimivaltaisesta viranomaisesta. Ehdotuksen mukaan määritelmät perustuvat väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevaan Euroopan neuvoston suositukseen. (3 artikla)

2.3 Ilmoitusmenettelyt

Direktiiviehdotuksen mukaan on luotava ilmoituskanavat ja ilmoitusmenettelyt mahdollisten väärinkäytösten ilmoittajille. Ilmoituskanavat ja -menettelyt olisivat yhtäältä julkisten ja yksi-tyisten oikeushenkilöiden sisäisiä (sisäiset ilmoituskanavat) ja toisaalta toimivaltaisten viran-omaisten ylläpitämiä ulkoisia kanavia (ulkoiset ilmoituskanavat). Direktiivissä säänneltäisiin myös velvollisuudesta ilmoitusten johdosta toteuttaviin jatkotoimiin.

Sisäinen ilmoittaminen

Sisäiset ilmoituskanavat olisi ehdotuksen mukaan luotava sekä yksityiselle että julkiselle sek-torille. Yksityisellä sektorilla vaatimus koskisi yrityksiä, joilla on vähintään 50 työntekijää tai joiden vuotuinen liikevaihto tai vuotuinen tase on vähintään 10 miljoonaa euroa sekä yrityksen koosta tai liikevaihdosta riippumatta kaikkia rahoitusalan yrityksiä ja yrityksiä, jotka ovat alti-tiita rahanpesulle tai terrorismin rahoitukselle sellaisina kuin näistä yrityksistä säädetään EU-säädöksissä, jotka on lueteltu nyt käsitellyssä olevan ehdotuksen liitteessä. Näiden osalta kyse on niiden toimintaan liittyvästä yleiseen etuun kohdistuvasta riskistä.

Pienillä ja mikroyrityksillä ei olisi ehdotuksen mukaista velvollisuutta ilmoituskanavien luo-miseen. Jäsenvaltiot voisivat kuitenkin riskiarvioinnin perusteella vaatia tietyissä tilanteissa

myös pieniä yrityksiä ottamaan käyttöön sisäiset ilmoituskanavat. Tilanteissa, joissa yrityksillä ei ole direktiivin mukaista velvollisuutta luoda sisäisiä ilmoituskanavia, ilmoitukset tulee voida tehdä suoraan ulkoista ilmoituskanavaa käyttäen toimivaltaiselle viranomaiselle.

Julkisella sektorilla velvollisuus luoda sisäiset ilmoituskanavat ja -menettelyt koskisi valtionhallintoa, alue- ja maakuntahallintoa, yli 10 000 asukkaan kuntia ja muita julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä. (4 artikla)

Direktiivissä määritettäisiin sisäiselle ilmoittamiselle ja ilmoitusten jatkotoimien menettelyille tietyt vähimmäisvaatimukset. Sisäisissä ilmoitusmenettelyissä tulisi taata ilmoittavan henkilön henkilöllisyyden luottamuksellisuus. Henkilön tai yksikön, jolla olisi toimivalta vastaanottaa sisäisiä ilmoituksia, tulisi toteuttaa tarvittavat jatkotoimet huolellisesti ja ilmoittaa näistä väärinkäytöksistä ilmoittajalle kohtuullisessa ajassa ja enintään kolmessa kuukaudessa. Oikeushenkilöillä, joilla olisi käytössä sisäiset ilmoitusmenettelyt, olisi annettava helposti saatavilla olevaa tietoa näistä menettelyistä sekä menettelyistä ulkoisten ilmoituskanavien käyttämiseen ymmärrettävästi ja selkeästi. Direktiivissä säädettäisiin myös tavoista, joilla ilmoitus tulisi voida tehdä (sähköisesti, paperilla tai puhelimella sekä henkilökohtaisella tapaamisella).

Sisäinen ilmoituskanava on mahdollista hankkia myös kolmannelta osapuolelta ostamalla palveluja ulkopuoliselta. (5 artikla)

Ulkoinen ilmoittaminen

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi ottaa käyttöön ulkoiset ilmoituskanavat sekä toteuttaa ilmoitusten perusteella jatkotoimia. Tämän toteuttamiseksi jäsenvaltioiden tulisi nimetä toimivaltaiset viranomaiset ja luoda riippumattomat ja erilliset, turvalliset ilmoituskanavat, joilla varmistetaan luottamuksellisuus. Toimivaltaisten viranomaisten tulisi toteuttaa ilmoitusten perusteella tarvittavat jatkotoimet, mukaan lukien ilmoituksen edelleen toimittaminen toimivaltaiselle viranomaiselle, mikäli ilmoituksen on vastaanottanut viranomainen, jolla ei ole valtuuksia puuttua ilmoitettuun rikkomiseen. Vastaavasti tiedot tulisi välittää tarvittaessa eteenpäin kansallisen tai unionin lainsäädännön edellyttämällä tavalla. EU-tasolla tämä voi tarkoittaa esimerkiksi Euroopan petostentorjuntavirastoa (OLAF) tai Euroopan syyttäjänvirastoa (EPPO). Toimivaltaisen viranomaisen olisi annettava palautetta ilmoittajalle ilmoituksen perusteella toteutetuista jatkotoimista kohtuullisessa ajassa ja enintään kolmessa kuukaudessa tai perustelluissa tapauksissa kuudessa kuukaudessa. Toimivaltaisen viranomaisen olisi ilmoitettava ilmoittajalle myös tutkimusten lopullisesta tuloksesta.

Direktiivissä säädettäisiin ilmoituskanavia, ilmoituksia ja jatkotoimia koskevien menettelyiden, mukaan lukien vastaanotettujen ilmoitusten säilyttämistä koskevista, vähimmäisvaatimuksista. Säännösten tavoitteena on luoda luottamukselliset ilmoituskanavat ja varmistaa riittävä, koulutettu henkilöstö ilmoitusten käsittelyyn sekä ilmoitusmenettelyä, jatkotoimia, ilmoittajien suojelua ja käytössä olevia oikeussuojakeinoja koskevan ymmärrettävän ja selkeän tiedon saatavuus toimivaltaisen viranomaisen verkkosivuilla.

Direktiivin mukaisissa ilmoitusmenettelyissä ilmoittajan ja ilmoitusten kohteena olevien henkilöiden sekä ilmoituksissa mainittujen kolmansien henkilöiden henkilöllisyys tulisi suojata menettelyn kaikissa vaiheissa. Direktiivi ei kuitenkaan rajoittaisi unionin lainsäädännössä tai kansallisessa lainsäädännössä olevia tiedonantovelvollisuuksia, kun kyse on muun muassa oikeudenkäynneistä. Ehdotuksen mukaan toimivaltaisen viranomaisen tulisi asettaa tiedot näistä poikkeustapauksista helposti saataville. (6–12 artikla)

2.4 Ilmoittajien ja ilmoituksen kohteen suoje-

Direktiivissä säänneltäisiin sekä väärinkäytöksistä ilmoittajien että ilmoituksen kohteen suojelusta ja suojelun edellytyksistä.

Väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelun edellytyksenä olisi se, että ilmoittajalla oli perusteltu syy uskoa, että ilmoitettu tieto piti paikkansa ilmoittamishetkellä ja että ilmoitus kuului direktiivin soveltamisalaan. Lisäksi suojelun saamisen edellytyksenä olisi, että väärinkäytöksistä ilmoittamisessa käytettäisiin pääsääntöisesti kolmiportaista järjestelmää. Ilmoitus olisi ensin tehtävä työnantajalle sisäistä ilmoituskanavaa käyttäen, toisessa vaiheessa ulkoista ilmoituskanavaa käyttäen toimivaltaiselle viranomaiselle ja kolmantena vaiheena olisi tietojen julkistaminen. Porrasteisella ilmoitusmenettelyllä pyritäisiin mahdollistamaan varhaisen vaiheen puuttuminen yleiseen etuun kohdistuviin uhkiin tai haittoihin. Jos kohtuullisessa ajassa ei ole toteutettu asianmukaisia toimenpiteitä väärinkäytöksen korjaamiselle, ilmoittamisessa voisi siirtyä seuraavaan vaiheeseen. Myös henkilöt, jotka tekisivät ilmoituksen asianomaiselle unionin elimelle, toimistolle tai virastolle, olisivat oikeutettuja direktiivin mukaiseen suojeluun samoilla edellytyksillä kuin ulkoista ilmoituskanavaa käyttävät ilmoittajat. Kaikissa tilanteissa kolmiporrasteista menettelyä ei kuitenkaan ole mahdollista tai asianmukaista käyttää ja siksi direktiivissä määritettäisiin tästä poikkeamisesta.

Ilmoittajia olisi suojeltava kaikenlaisilta suorilta ja epäsuorilta vastatoimilta, joiden kohteeksi he voivat joutua ilmoittaessaan väärinkäytöksistä. Ehdotuksessa esitetään ei-tyhjentävä luettelo vastatoimista. Näitä ovat muun muassa virasta erottaminen määräajaksi, pakkolomautus, irtisanominen, siirtäminen alempiin tehtäviin, ylennyksen lykkääminen, työtehtävien vaihtaminen, palkanalennus, kielteinen työsuorituksen arviointi, vahingon aiheuttaminen henkilön maineelle, mustalle listalle asettaminen ja tavaroiden ja palveluiden toimittamista koskevien sopimusten ennaikainen irtisanominen. Vastatoimien kieltä siten myös toimet, jotka kohdistuvat ilmoittavan henkilön lisäksi esimerkiksi hänen edustamaansa oikeushenkilöön tai hänen sukulaisiinsa, jotka ovat työnsä vuoksi yhteydessä ilmoittajan työnantajaan.

Direktiivissä määritettäisiin vähimmäistoimenpiteet, jotka jäsenvaltioiden olisi toteutettava ilmoittajien suojelemiseksi. Näihin kuuluisivat muun muassa kattavat ja maksutta saatavilla olevat tiedot ja neuvonta oikeussuojakeinoista ja menettelyistä ja toimivaltaisen viranomaisen antama apu. Ilmoittajia suojeltaisiin myös siten, että direktiivin mukaisista oikeuksista ja velvollisuuksista ei voisi luopua sopimuksin. Siten esimerkiksi direktiivin mukaisia oikeuksia ei voisi evätä vetoamalla työsopimuksissa oleviin lojaliteettilausekkeisiin. Ilmoittajan suojelua vahvistettaisiin ehdotuksen mukaan vastatoimia koskevassa oikeudenkäynnissä soveltamalla käänteistä todistustaakkaa niin, että vastatoimen toteuttajalla olisi todistustaakka siitä, että toteutettu toimenpide ei liittynyt väärinkäytöksestä ilmoittamiseen. Direktiivin mukaisilla väärinkäytöksistä ilmoittajilla tulisi olla oikeus korjaaviin toimenpiteisiin vastatoimia vastaan, mukaan lukien välitoimiin oikeudenkäynnin aikana ennen tuomion antamista. Välitoimena voisi ehdotuksen mukaan olla esimerkiksi työpaikalla tapahtuvan häirinnän lopettaminen tai irtisanomisen estäminen.

Direktiiviehdotus koskee myös ilmoituksen kohteena olevan henkilön suojaa ja oikeuksia. Jäsenvaltioiden tulisi varmistaa tämän EU:n perusoikeuskirjan mukaiset oikeudet tehokkaasiin oikeussuojakeinoihin, oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, syyttömyysolettamaan ja puolustukseen. Toimivaltainen viranomaisten olisi varmistettava, että myös ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilöllisyys suojataan tutkinnan ajaksi.

Jäsenvaltioiden olisi säädettävä tehokkaista, oikeussuhteista ja varoittavista seuraamuksista sekä ilmoittajien että ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden suojaksi. Ilmoittajien suojaksi

kyse olisi tilanteista, joissa ilmoituksen tekeminen estetään tai yritetään estää, toteutetaan vastatoimia ilmoittajaa kohtaan, aloitetaan menettelyitä ilmoittajaa kohtaan haitantekotarkoituksessa ja joissa rikotaan velvollisuutta pitää ilmoittajan henkilöllisyys luottamuksellisena. Ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden osalta kyse olisi tilanteista, joissa heitä kohtaan on tehty ilkeilyjä tai perättömiä ilmoituksia. Tällaisissa tilanteissa ilmoituksen kohteena olevan henkilön tulisi olla oikeutettu korvauksiin ilkeilyjen tai perättömän ilmoituksen aiheuttamista vahingoista. (13–17 artikla)

2.5 Luottamuksellisuus ja henkilötietojen suoja

Direktiiviehdotuksen mukainen väärinkäytöksistä ilmoittaminen perustuu luottamuksellisuuteen ilmoittajien ja ilmoituksen kohteen henkilöllisyydestä. Tämä ilmenee useassa eri ehdotuksen ilmoituskanavia ja –menettelyitä koskevissa kohdissa (5–6, 9–10, 16, 18 artikla). Lisäksi ehdotuksessa on yleinen henkilötietojen käsittelyä koskeva määräys, jonka mukaan direktiivin nojalla suoritettava henkilötietojen käsittely olisi toteutettava EU:n tätä koskevien säädösten mukaisesti (EU:n yleinen tietosuoja-asetus (EU) 2016/679, rikosasioiden tietosuojadirektiivi (EU) 2016/680 ja EU:n toimielinten tietosuoja-asetus (EY) N:o 45/2001). Tämä tarkoittaa, että direktiivin soveltamisalalla kaikessa henkilötietojen käsittelyssä, myös niiden vaihtamisessa ja siirtämisessä, olisi noudatettava edellä mainittuja henkilötietojen suojaa koskevaa EU-sääntelyä.

2.6 Muut säännökset

Direktiivi olisi vähimmäissääntelyä eli jäsenvaltiot voisivat ottaa käyttöön ja ylläpitää säännöksiä, jotka ovat ilmoittajien suojelemiseksi direktiiviä suotuisampia. Kansallisilla suotuisimmilla säännöksillä ei kuitenkaan voitaisi rajoittaa direktiivin mukaista ilmoituksen kohteen suojaa. (19 artikla)

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi saattaa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 15 päivänä toukokuuta 2021. Komissio antaisi tästä kahden vuoden kuluttua kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle direktiivin täytäntöönpanosta ja soveltamisesta ja kuuden vuoden kuluttua kertomuksen kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön vaikutuksista. Tässä yhteydessä komissio arvioisi direktiivin soveltamisalan laajentamisen tarpeellisuutta.

Jäsenvaltioiden tulisi toimittaa komissiolle vuosittain tilastotiedot toimivaltaisten viranomaisten vastaanottamien ilmoitusten lukumäärästä, tutkintatoimien ja menettelyiden lukumäärät ja lopputulokset sekä arvio taloudellisten vahinkojen määrästä. Ehdotuksen mukainen raportointivelvollisuus olisi kuitenkin vain silloin, kun tilastotiedot olisi keskustasolla saatavilla. (20–21 artikla)

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 16, 33, 43 ja 50 artiklaan, 53 artiklan 1 kohtaan, 62, 91, 100, 103, 109, 114, 168, 169, 192 ja 207 artiklaan sekä 325 artiklan 4 kohtaan sekä Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 31 artiklaan. Nämä määräykset ovat ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvien EU:n politiikanalojen oikeusperustamääräyksiä.

Direktiivi hyväksytään em. oikeusperustamääräysten mukaisesti tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Toissijaisuusperiaatteen osalta komissio esittää, että jäsenvaltiot eivät voi yksin tai ilman koordinoitua riittävällä tavalla saavuttaa direktiivin tavoitetta unionin oikeuden täytäntöönpanon lujittamisesta tietyillä politiikanaloilla ja tietyjen EU-säädösten osalta, joihin kohdistuva unionin oikeuden rikkominen voi aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa. Komission perustelujen mukaan unionin tasoisilla säännöillä voidaan luoda yhdenmukaisuutta ja varmistaa, että väärinkäytösten ilmoittajien suojelua koskevat unionin säännöt ovat keskenään yhdenmukaisia. Siltä osin kuin kyse on unionin taloudellisten etujen suojaamisesta, SEUT 310 artiklan 6 kohdassa ja 325 artiklan 1 ja 4 kohdassa määrätään, että unionin taloudellisia etuja suojataan laittomalta toiminnalta unionin toimenpiteillä, joilla on ennaltaehkäisevä vaikutus ja jotka tarjoavat yhtäläisen ja tehokkaan suojan.

Komissio perustelee ehdotuksen suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta kolmella tavalla. Ensimmäisenä perusteluna on ehdotuksen soveltamisalan rajoittaminen ainoastaan aloihin, joilla on selkeä EU:n tason ulottuvuus ja joilla ehdotuksen vaikutus täytäntöönpanoon on vahvin. Ehdotus on rajattu aloihin, joilla täytäntöönpanoa on tarpeen tehostaa, väärinkäytöksistä ilmoittamatta jättäminen on olennainen täytäntöönpanoa heikentävä tekijä ja rikkomiset voivat aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa. Toisena perusteluna on ehdotuksen vähimmäissääntelyn luonne. Jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön ja ylläpitää väärinkäytöksistä ilmoittajien oikeuksien kannalta direktiiviä suotuisampia säännöksiä. Kolmantena perusteluna on kustannus-hyöty –suhde. Komission mukaan direktiivin täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset yksityisille ja julkisille toimijoille eivät ole merkittäviä ja hyödyt puolestaan vaikuttavat huomattavilta. Tältä osin komissio kiinnittää huomiota myös siihen, että pienet ja mikroyritykset on pääsääntöisesti vapautettu ilmoituskanavien luomisen velvoitteista.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Komission vaikutusarviointi

Ehdotukseen liittyy komission vaikutusarviointi (SWD(2018) 116 final) ja siitä tehty tiivistelmä (SWD(2018) 117 final).

Komission mukaan direktiiviehdotus perustuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sananvapautta koskevaan oikeuskäytäntöön ja Euroopan neuvoston vuoden 2014 suosituksiin väärinkäytösten paljastajien suojelusta. Lisäksi ehdotuksen lähteinä on käytetty muita kansainvälisiä normeja, hyviä käytänteitä ja EU:n perusoikeuksia ja sääntöjä. Direktiiviehdotuksen vastaavuutta Euroopan neuvoston suosituksiin on tuotu esiin vaikutusarvion liitteessä 12.

Komissio on järjestänyt ehdotuksen valmisteluvaiheessa laajan kuulemisen, johon on kuulunut julkinen kuuleminen, kolme kohdennettua sidosryhmien kuulemistä, kaksi jäsenvaltioiden asiantuntijoille tarkoitettua työpajaa ja yksi tutkijoille ja edunvalvonnan asiantuntijoille tarkoitettu työpaja. Komissio on myös teettänyt ulkoisen selvityksen, jossa arvioitiin väärinkäytösten ilmoittajien suojelusta toteutuvia määrällisiä ja laadullisia vaikutuksia ja etuja unionin ja kansallisen lainsäädännön eri aloille.

EU:n oikeuden täytäntöönpanon tehostaminen

Väärinkäytösten ilmoittajien tehokkaan suojelun puute heikentää komission mukaan unionin oikeuden täytäntöönpanoa. Unionin oikeuden rikkomisen paljastamiseen, tutkintaan ja syytteenpanoon liittyy edelleen haasteita. Tietyillä aloilla on vaikea paljastaa unionin oikeuden rikkomisia, jotka voivat vahingoittaa yleistä etua, koska tarvittavan näytön hankkiminen on hankalaa. Tällaisilla tilanteissa sisäpiiriin kuuluvilta väärinkäytösten ilmoittajilta saadut todisteet voivat olla ratkaisevan tärkeitä. Myös EU:n lainsäätäjä on viime vuosina todennut, että

EU:n oikeuden tehokas täytäntöönpano edellyttää väärinkäytösten ilmoittajien suojelua ja tätä koskevaa lainsäädäntöä on hyväksytty tietyillä EU:n politiikka-aloilla. Väärinkäytösten ilmoittajien suojelua koskeva sääntely on kuitenkin toistaiseksi rajallista ja alakohtaista. Se ei kata kaikkia keskeisiä aloja, joilla ei uskalleta puutteellisen suojelun vuoksi ilmoittaa unionin oikeuteen kohdistuvista väärinkäytöksistä, jotka voivat aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa.

EU-maista kymmenellä on voimassa oleva kattava väärinkäytöksistä ilmoittavien suojelua koskeva lainsäädäntö. Muissa jäsenvaltioissa sääntely on osittaista ja koskee vain tiettyjä aloja. Kaikista väärinkäytöksistä ei uskalleta ilmoittaa, koska EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla ei ole saatavilla riittävää ja yhdenmukaista suojelua. Tämä heikentää unionin oikeuden täytäntöönpanoa.

Direktiivin arvioidaan parantavan oikeusvarmuutta ja tehostavan unionin oikeuden täytäntöönpanoa direktiivin aineelliseen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla. Lisäksi direktiivi edistää avoimuutta, hyvää hallintotapaa ja vastuuvellollisuutta, jotka ovat EU:n perustana olevia arvoja.

Taloudelliset vaikutukset

Taloudelliset hyödyt syntyvät väärinkäytösten paljastamisesta ja selvittämisestä, mutta myös niiden ehkäisystä. Direktiivillä voitaisiin parantaa EU:n talousarvioon kohdistuvien petosten ja korruption ehkäisyä ja paljastamista. Tältä osin tulonmenetyksiin liittyvän riskin arvioidaan olevan nykyään 179–256 miljardia euroa. Julkisten hankintojen alalla väärinkäytösten ilmoittajien suojelun on arvioitu tuovan EU-tasolla hyötyjä 5,8–9,6 miljardin euron arvosta vuodessa ja verotuksen alalla jäsenvaltioiden ja EU:n arvioidaan menettävän vuosittain voitonsiirtojen vuoksi noin 50–70 miljardin euron verotulot.

Direktiivin täytäntöönpanokustannusten osalta julkisen sektorin kertaluontoisten kustannusten odotetaan olevan EU-tasolla 204,9 miljoonaa euroa ja käyttökustannusten 319,9 miljoonaa euroa vuodessa. Yksityisellä sektorilla (keskisuurten ja suurten yritysten osalta) kertaluontoisten täytäntöönpanokustannusten odotetaan olevan EU-tasolla 542,9 miljoonaa euroa ja käyttökustannusten 1016,7 miljoonaa euroa vuodessa. Yksittäiselle keskisuurelle yritykselle koituvien kertaluontoisten käyttöönottokustannusten odotetaan olevan noin 1374 euroa ja vuotuisten käyttökustannusten 1054,6 euroa. Luvut kattavat työntekijöiden vuosittaisen koulutuksen, mikä ei vaikutusarvioinnin mukaan ole välttämätöntä.

Lisäksi vaikutusarvioinnin mukaan arvioidaan oikeudellisten vaatimusten noudattamisesta aiheutuvan EU-tasolla 34 miljoonan euron kustannukset. Vaikutukset jäsenvaltioittain eroavat, koska osalla jäsenvaltioista on jo olemassa direktiiviä vastaava tai pitkälti vastaava ilmoittajien suojelua koskeva lainsäädäntö. Näiden jäsenvaltioiden osalta täytäntöönpanokustannukset ovat pienemmät kuin niiden jäsenvaltioiden osalta, joilla tätä koskevaa lainsäädäntöä ei vielä ole.

Komission ehdotuksen mukaan sillä ei ole vaikutuksia EU:n talousarvioon.

Sosiaaliset vaikutukset

Ehdotuksen sosiaalisina vaikutuksina arvioidaan olevan myönteiset vaikutukset kansalaisille ja yrityksille. Vaikutusarvion mukaan 40 prosenttia EU:n työntekijöistä saisi direktiivin myötä suojan vastatoimia vastaan, joka heiltä puuttuu toistaiseksi kokonaan ja 20 prosenttia työntekijöistä saisi nykyistä paremman suojan. Ilmoittajien suojelun on arvioitu edesauttavan työnteki-

jöiden parempia työolosuhteita ja parempaa työhyvinvointia. Ehdotuksen arvioidaan parantavan myös yksityisen ja julkisen sektorin lahjomattomuutta ja läpinäkyvyyttä, mikä puolestaan edistäisi reilua kilpailua ja tasapuolisia toimintaedellytyksiä sisämarkkinoilla.

Muut vaikutukset

Vaikutusarvion mukaan väärinkäytösten ilmoittajien ansiosta voidaan estää huolimattomuutta, laiminlyöntejä ja haitallisia tekoja, joilla voi olla vakavia vaikutuksia muuan muassa ympäristönsuojeluun, ydinturvallisuuteen, tuotteiden, elintarvikkeiden, rehujen ja liikenteen turvallisuuteen, kuluttajansuojaan ja kansanterveyteen sekä eläinten terveyteen ja hyvinvointiin sekä yksityisyyden ja henkilötietojen suojaan sekä verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuteen.

4.2 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Ilmoittajien suojelun parantamisella vahvistettaisiin perusoikeuksien toteutumista. Komission vaikutusarviossa on esitetty, että ehdotuksella olisi laajasti perusoikeuksia vahvistava vaikutus, koska sillä tehostettaisiin EU:n oikeuden täytäntöönpanoa. Erityisesti direktiivillä voitaisiin vahvistaa oikeutta sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen (EU:n perusoikeuskirja, POK, 11 artikla), suojaan perusteettoman irtisanomisen yhteydessä (POK 30 artikla), oikeudenmukaisiin ja kohtuullisiin työoloihin (POK 31 artikla) sekä yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen ja henkilötietojen suojaan (POK 7 ja 8 artikla) tasapainottaen sekä ilmoittajan että ilmoituksen kohteena olevan henkilön kannalta. Lisäksi ehdotuksessa varmistettaisiin ilmoituksen kohteena olevan oikeus elinkeinovapauteen (POK 16 artikla), tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, syyttömyysolettamaan ja puolustukseen (POK 47 ja 48 artikla). Myönteisiä vaikutuksia olisi myös oikeuteen terveyden suojeluun, ympäristönsuojeluun ja kuluttajan suojaan (POK 35, 37, 38 artikla) sekä hyvään hallintoon (POK 41 artikla).

Komission ehdotus perustuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan sananvapautta koskevaan oikeuskäytäntöön ja sen valmistelussa on otettu huomioon Euroopan neuvoston ministerikomitean vuoden 2014 suositus väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelusta (CM/Rec(2014)7).

Suomen perustuslain (731/1999, jäljempänä PL) 2 luku käsittää yksilön perusoikeuksia koskevan sääntelyn (6–23 §). Perustuslain 22 §:ssä säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien toteutuminen. PL 12 § turvaa jokaiselle sananvapauden. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. PL 10 §:ssä taataan yksityiselämän suoja ja 18 §:ssä oikeus työhön ja elinkeinovapauteen. PL 20 §:n mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.

4.3 Vaikutukset Suomen kannalta

Suomessa ei ole yleistä väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelua koskevaa lainsäädäntöä. Suomessa on ilmoittajien suojelusta sääntelyä eräissä sektorilainsäädännöissä, kuten luottolaitostoiminnasta annettu laki (610/2014), arvopaperimarkkinalaki (746/2012), sijoitusrahastolaki (48/1999), vakuutusyhtiölaki (521/2008), laki vakuutusedustuksesta (570/2005), Finanssivalvonnasta annettu laki (878/2008) ja tämän nojalla annettu valtiovarainministeriön asetus finanssimarkkinoita koskevien säännösten rikkomuksiin liittyvien ilmoitusten vastaanottamisesta ja jatkotoimia koskevista menettelyistä Finanssivalvonnassa (1447/2016) sekä laki rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä (444/2017). Lisäksi eduskunnan käsittelyssä on hallituksen esitys liikesalaisuuslaista (HE 49/2018 vp), jossa säädettäisiin edellytyksistä väärin-

käytöksien paljastamiselle liikesalaisuuden suojan estämättä sekä hallituksen esitys rikosasioiden tietosuojalaista (HE 31/2018 vp), jossa on säännökset väärinkäytöksistä ilmoittamismenettelystä ja ilmoittajien suojelusta. Poliisilla, kansalaisjärjestöillä ja medialla on nykyisellään käytössään joitain keinoja suojella ilmoittajan henkilöllisyyttä.

Väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelua korruptiotilanteissa on arvioitu kansallisesti aikaisemmin oikeusministeriön työryhmässä (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 25/2016). Tuossa mietinnössä todettiin, että Suomessa ilmoittajien suojelua koskeva kansallinen lainsäädäntö on jossain määrin sirpaleista ja vaikeasti hahmotettavaa. Direktiiviehdotuksen tavoitteena on kattaa ilmoittajien suojelu korruptiotilanteita merkittävästi laajemmin.

Siltä osin kuin kyse on EU-säädöksiin perustuvista rikkomisista ilmoittamisista, direktiiviehdotuksen mukaan sovellettaisiin direktiivin hyväksymisen jälkeenkin alakohtaisissa säädöksissä olevia säännöksiä. Direktiivin sääntelyä sovellettaisiin niihin kysymyksiin, joista ei säännellä alakohtaisissa säädöksissä. Direktiivi olisi siten luonteeltaan alakohtaista sääntelyä täydentävä. Jatkovalmistelussa on kuitenkin edelleen selvitettävä direktiivin suhdetta voimassa olevaan sääntelyyn sekä kansallisten viranomaisten toimivaltuuksiin.

Kansallisesti tulisi pohdittavaksi täytäntöönpanon yhteydessä, mikä tai mitkä viranomaiset toimisivat toimivaltaisina viranomaisina vastaanottamaan ulkoisia ilmoituskanavia käyttäen tehtyjä ilmoituksia ja miten toteutettaisiin direktiivin mukaisesti väärinkäytöksistä tehtyjen ilmoitusten tietojen siirto toimivaltaiselle viranomaiselle siinä tilanteessa, että ensimmäinen vastaanottaja ei ole toimivaltainen asiassa. Suomessa on tällä hetkellä useita viranomaisia, joille voi ilmoittaa epäkohdista. Kansallista täytäntöönpanoa koskeva arvio tarkentuu direktiiviehdotuksen neuvotteluiden aikana.

Yhtenä direktiiviehdotuksen tavoitteena on parantaa tietoa, tarjolla olevaa neuvontaa ja apua väärinkäytöksistä ilmoittaville henkilöille. Direktiivin voidaan arvioida vaikuttavan myönteisesti siihen, että jatkossa olisi tarjolla nykyistä kokonaisvaltaisempaa neuvontaa ilmoituksia vastaanottavista tahoista, ilmoituskäytännöistä, ilmoittajien oikeuksista ja ilmoittajien suojelusta.

Suomi on ratifioinut useita kansainvälisiä sopimuksia, joissa joko velvoitetaan tai suositellaan vahvistamaan ilmoittavien henkilöiden suojelua. Näitä ovat OECD:n yleissopimus kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjunnasta, Euroopan neuvoston lahjontaa koskeva siviilioikeudellinen yleissopimus, YK:n korruption vastainen yleissopimus ja Euroopan neuvoston vuonna 2014 antama suositus ilmoittajien suojelusta. Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin GRECO ja OECD ovat maa-arvioinneissaan kehottaneet Suomea helpottamaan ilmoittamista ja vahvistamaan ilmoittajien suojelua.

Oikeusministeriön korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suojelua arvioinut työryhmä totei, että Suomessa on selvä tarve ilmoituskanavan perustamiselle ja suositti erillisen ulkoisen ilmoituskanavan perustamista. Tämän selvitystyö, mukaan lukien ilmoituskanavan perustamiseen liittyvien kustannusten selvittäminen, on kirjattu valtioneuvoston harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmaan (2016–2020).

5 Ahvenanmaan toimivalta

Direktiivin soveltamisala kattaa useita eri EU:n politiikka-aloja. Tätä ilmentää myös ehdotuksen antaminen usean eri EU:n perussopimuksen oikeusperusta-artiklan nojalla. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 ja 27 §:ssä säädetään valtakunnan ja Ahvenanmaan maakun-

nan välisestä toimivallan jaosta. Direktiiviehdotuksen aineellinen soveltamisala kattaa kysymyksiä, jotka kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisesti Ahvenanmaan toimivaltaan, kuten ympäristönsuojelun, elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuuden sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin alalla. Toimivallanjakoa arvioidaan tarkemmin jatkoselvityksessä ja Ahvenanmaalta tullaan pyytämään asiasta lausunto.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

U-kirjelmäluonnos on käsitelty oikeudelliset kysymykset -jaostossa (EU-35) 5.6.2018, työ-oikeusjaostossa (EU-28) 11.6.2018 ja rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet -jaoston kirjallisessa menettelyssä 1.–6.6.2018. Asiaa valmistellaan oikeusministeriössä yhteistyössä valtiovarain-, työ- ja elinkeino-, ympäristö-, maa- ja metsätalous-, sisä- ja sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtioneuvoston kanslian kanssa. Direktiiviehdotuksesta on tarkoitus kuulla kansallisia tahoja alkusyksystä 2018.

Direktiiviehdotuksen käsittely neuvoston perusoikeustyöryhmässä on aloitettu kesäkuussa 2018.

Käsittelyn tarkemmasta aloittamisesta Euroopan parlamentissa ei vielä ole tietoa. Vastuuvaliokunta on oikeudelliset asiat -valiokunta (JURI). Euroopan parlamentti on kuitenkin jo vuonna 2017 kehottanut komissiota esittämään laaja-alaisen lainsäädäntöehdotuksen väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelusta (Euroopan parlamentin päätöslauselma 24. lokakuuta 2017 legitiimeistä toimista yleisen edun hyväksi toimivien väärinkäytösten paljastajien suojelemiseksi heidän paljastaessaan luottamuksellisia tietoja yrityksistä ja julkisista elimistä ja Euroopan parlamentin päätöslauselma 20. tammikuuta 2017 väärinkäytösten paljastajien merkityksestä EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa).

7 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu direktiivin tavoitteisiin myönteisesti. Suomi on pitänyt tärkeänä EU-oikeuden täytäntöönpanon tehostamista ja varmistamista ja on aikaisemmissa yhteyksissä katsonut, että EU-oikeuden täytäntöönpanon tehostamista tulee lähestyä laaja-alaisesti ja sektorirajat ylittäen. Lisäksi Suomi on korostanut tarvetta unionin budjetin suojaamiseen korruptiolta ja muilta petoksilta. Direktiivi parantaisi näiden tavoitteiden saavuttamista EU-tasolla. Lisäksi direktiivi vahvistaisi yksilön oikeuksia ilmoittajien suojelun parantamisella ja parantaisi hallinnon läpinäkyvyyttä väärinkäytösten paljastamista tehostamalla. On tärkeää, että väärinkäytöksistä ilmoittajille luodaan turvallinen ympäristö tuoda julki lainvastaisuuksia. Suomessa on jo korruptiontorjunnan osalta kansallisesti arvioitu olevan tarvetta vahvistaa väärinkäytöksistä ilmoittajien suojaa ottaen huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja muut kansainväliset suositukset.

Oikeusperustan osalta valtioneuvosto yhtyy komission näkemykseen siitä, että EU:n perussopimuksissa ei ole oikeusperustaa, jonka nojalla voitaisiin säätää väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelusta yleisesti. Sen sijaan EU:n perussopimuksissa olevien erityisten politiikka-alojen oikeusperustat mahdollistavat EU-tason toimenpiteet niiden täytäntöönpanon tehostamiseksi. Direktiivin tavoitteena on nimenomaan EU:n oikeuden täytäntöönpanon tehostaminen tietyillä politiikka-aloilla vahvistamalla keinoja saada tietoa EU:n oikeuden laiminlyönneistä ja väärinkäytöksistä. Lisäksi on huomattava, että EU:ssa on jo hyväksytty eräillä politiikka-aloilla, kuten finanssialalla ja lentoliikenteen alalla väärinkäytöksistä ilmoittajien suojelua koskevaa sääntelyä, joten vastaavan sääntelyn hyväksymiselle myös muilla politiikka-aloilla ei pitäisi olla periaatteellisia esteitä. Ehdotettua oikeusperustaa on kuitenkin vielä tarkasteltava jatkotyössä yksityiskohtaisesti kunkin politiikanalan ja oikeusperustamääräyksen näkökulmasta.

Kun direktiivin tavoitteena on unionin oikeuden täytäntöönpanon lujittaminen tietyillä politiikanaloilla ja sellaisten EU-säädösten osalta, joihin kohdistuva unionin oikeuden rikkominen voi aiheuttaa yleiseen etuun kohdistuvaa vakavaa haittaa, EU-tason toimenpiteitä voidaan pitää perusteltuina toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta.

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että sääntelyn tavoitteiden saavuttamiseksi esitettyjen keinojen on oltava tarkoitukseen soveltuvia eivätkä ne saa mennä pidemmälle kuin on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Jatkovalmistelussa on arvioitava tarkemmin direktiivin oikeudellisia sekä sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia. Erityisesti ehdotuksen vaikutuksia on arvioitava palvelussuhteen osapuolten oikeuksien ja velvoitteiden kannalta ja muiden suojeltavien henkilöiden oikeuksien toteuttamisen kannalta.

Lisäksi valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asiaan liittyvät, jäsenvaltioita koskevat rahoitus- ja muut vastuut sekä muutosten toteuttamisen aikataulut määritellään mahdollisimman ennakkoivasti ja riittävän tarkasti. Julkisen talouden suunnitelman (JTS) sekä valtion talousarvioiden ja lisätalousarvioiden valmistelun yhteydessä päätetään esitettyihin muutoksiin mahdollisesti liittyvästä kansallisesta rahoituksesta.

Direktiiviehdotuksessa on pyritty tasapuoliseen sääntelykokonaisuuteen ottaen huomioon muun muassa pienille kunnille ja yrityksille aiheutuvat rasitteet vapauttamalla nämä velvollisuudesta luoda sisäiset ilmoituskanavat sekä huomioimalla väärinkäytöksistä ilmoittajien ohella ilmoituksen kohteena olevien henkilöiden suojelutarpeet, mukaan lukien suoja ilkivaltaisista ja perättömiä ilmoituksia vastaan. Jatkovalmistelussa on arvioitava vielä tämän tasapainon toteutumista ehdotuksessa. Kunnille ja yrityksille ei tule syntyä aiheetonta ja kohtuutonta taakkaa.

Jatkotyössä jatketaan direktiiviehdotuksen arviointia ja yksityiskohtaisempien kannanottojen muodostamista.